

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 4/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ydinener-
gialain muuttamisesta**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ydinenergiain muuttamisesta (HE 145/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yli-insinööri Jorma Aurela ja ylitarkastaja Maria Ranta-Muotio, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergialakia. Lakiin lisättäisiin säännökset ydinlaitosten tarkastuksia ja testauksia suorittavien tarkastuslaitosten, testauslaitosten sekä rikkomattomien testauksen päteväntielimen hyväksymisestä. Muutosten tarkoituksena on ulottaa yksityisten tarkastusorganisaatioiden käyttömahdollisuus ydinlaitosten mekaanisten laitteiden sekä teräs- ja betonirakenteiden tarkastuksiin samoin kuin virallistaa rikkomattomien testauksen päteväntielimen asema.

Lisäksi säädettäisiin Säteilyturvakeskuksen mahdollisuudesta tarkastaa periaatepäätöksen haltijan pyynnöstä ydinlaitosta ja sen järjestelmiä, laitteita ja rakenteita koskevia suunnitelmia samoin kuin sen mahdollisuudesta tarkastaa ja valvoa rakenteiden ja laitteiden valmistusta ennen rakentamislupapäätöstä sekä Säteilyturvakeskuksen oikeudesta tutkia sellaisia normaali-

lista poikkeavia tapahtumia tai menettelyjä, joilla voi olla merkitystä ydinenergian käytön turvallisuuden kannalta.

Ydinlaitoksen haltijalta kerättävää ydinturvallisuustutkimusmaksua ehdotetaan korotettavaksi yleisen kustannustason nousua vastaavasti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2012.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu yksityisille tarkastus- ja testauslaitoksille sekä päteväntielimelle lakiehdotuksen 60 a §:ssä osoitettuja tehtäviä perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi selvitetään ydinturvallisuustutkimusmaksun korotusta koskevan 53 a §:n suhdetta valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja sääntelevään perustuslain 87 §:ään. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ydinenergialakiehdotuksen 60 a §:n nojalla olisi mahdollista käyttää yksityisiä tarkastus- ja testauslaitoksia ydinlaitosten mekaanisten laitteiden (esim. nosto- ja siirtolaitteet) sekä teräs- ja betonirakenteiden tarkastuksiin ja testauksiin. Lisäksi ns. rikkomattomien testausten päteväntielimelle osoitettaisiin eräitä tarkastustoimintaan liittyviä tehtäviä.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä määritellään tarkastuslaitos, testauslaitos ja päteväntielin. Tarkastuslaitoksella tarkoitetaan organisaatiota, joka todentaa ydinlaitosten rakenteiden ja laitteiden suunnittelun ja valmistuksen vaatimustenmukaisuutta sekä tekee niiden käytönaikaisia tarkastuksia. Testauslaitoksella puolestaan tarkoitetaan organisaatiota, joka suorittaa erikoisosaimista vaativia testausmenetelmiä. Päteväntielin on määritelmän mukaan riippumaton asiantuntijaelin, joka suunnittelee, toteuttaa, arvioi ja todistaa rikkomattomien testausten päteväntejä. Perusteluissa esitetyn tarkennuksen mukaan viimeksi mainitun kohdalla on kyse testauksiin erikoistuneista asiantuntijoista muodostetusta testausmenetelmien ja -järjestelmien sertifiointielimestä (s. 6/I).

Lakiehdotuksessa ei ole nimenomaisia säännöksiä näiden laitosten ja elinten tehtävistä ja toimivallasta. Lakiehdotuksen 60 a §:ssä säädetään Säteilyturvakeskuksen toimivallasta hyväksyä ydinteknisten painelaitteiden valmistaja tehtäviinsä sekä tarkastuslaitos, testauslaitos ja päteväntielin suorittamaan ydinlaitosten painelaitteiden, teräs- ja betonirakenteiden ja mekaanisten laitteiden tarkastustoimintaan kuuluvia tehtäviä (1 mom.). Tarkoituksena perustelujen mukaan on, että Säteilyturvakeskus määrittelee hyväksymispäätöksessään laitoksen tai elimen pätevyysalueen, tehtävät ja toimialueen (s. 11—12). Perusteluissa ei tarkemmin eritellä tarkastuslaitosten, testauslaitosten ja päteväntielinten tehtäviä ja niiden välisiä eroja.

Tällaisten tarkastus- ja arviointitehtävien antamista yksityisille tahoille on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Mainitun perustuslainkohdan mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranan oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vain tarkastuslaitosten kohdalla on kyse varsinaisesti Säteilyturvakeskuksen tehtävien siirrotta yksityiselle taholle. Tarkastuslaitokset arvioisivat laitteiden ja rakenteiden teknistä vaatimustenmukaisuutta Säteilyturvakeskuksen ydinenergialain 7 r §:n nojalla asettamien turvallisuusvaatimusten ja suunnitteluperusteiden pohjalta. Tarkastuslaitokset tekisivät tarkastuksensa pohjalta tarkastuspäätöksiä, jotka olisivat Säteilyturvakeskuksen valvonta- ja tarkastustoiminnan tukena. Näin arvioituna tarkastuslaitosten tehtävissä on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamista julkisista hallintotehtävistä. Valiokunnan mielestä on selvää, että tarkastuslaitosten tehtäviin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä (ks. PeVL 43/2000 vp, s. 4, PeVL 26/2001 vp, s. 5, PeVL 37/2010 vp, s. 4—5).

Saadun selvityksen ja valiokunnan arvion mukaan testauslaitosten ja päteväntielinten kohdalla ei sitä vastoin ole kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä. Testaus- tuloksia ja päteväntejä koskevat asiakirjat ovat luonteeltaan asiantuntijalausuntoja. Testauslaitosten ja päteväntielinten toiminta on puolueetonta, tekniseen asiantuntemukseen perustuvaa testausta tai sertifiointia, joka ei vaikuta Säteilyturvakeskuksen toimivaltaan päättää mekaanisten laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä, eivätkä perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset siten kohdistu tällaiseen toimintaan (ks. esim. PeVL 2/2002 vp, s. 3—4).

Tarkastuslaitoksille osoitettujen tarkastustehtävien antamista yksityiselle voidaan pitää tässä tapauksessa tarkoituksenmukaisena, koska tehtävät ovat luonteeltaan yksityiskohtaiseen tekniseen asiantuntemukseen perustuvia ja ne kohdistuvat vain rajatusti ydinlaitosten laitteisiin ja rakenteisiin. Lisäksi mahdollinen tapauskohtainen poikkeaminen turvallisuusvaatimuksista kuuluu edelleen Säteilyturvakeskuksen päätösvaltaan ydinenergialain 7 r §:n 3 momentin nojalla. Hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen tarkastuslaitosten toiminnassa turvataan lakiehdotuksen 60 a §:n 5 momentissa. Momentin ensimmäisen virkkeen muotoilua on kuitenkin syytä tarkistaa siten, että tarkastuslaitos veloitetaan noudattamaan julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan momentissa lueteltuja hallinnon yleislakeja eikä ainoastaan niissä säädettyjä "hyvän hallinnon periaatteita".

Oikeusturva tarkastuslaitosten päätösten osalta on myös järjestetty perustuslain edellyttämällä tavalla lakiehdotuksen 75 §:ssä, jossa on säännökset oikaisun hakemisesta tarkastuslaitoksen päätökseen ja muutoksenhausta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen. Koska päteväntielimen tehtäviin ei sisälly sellaista päätöksentekoa, jonka kohdalla tulisi edellyttää mahdollisuutta oikaisuun ja muutoksenhakuun, voidaan lakiehdotuksen 75 §:stä poistaa maininta päteväntielimen päätöksestä.

Säteilyturvakeskukselle osoitetun hyväksymistoimivallan lisäksi lakiehdotuksen 60 a §:ssä säädetään tarkastus- ja testauslaitosten ja päteväntielinten hyväksymisen edellytyksistä (2 mom.) ja hyväksymisen peruuttamisesta olennaisten laiminlyöntien tai lain rikkomusten vuoksi sekä Säteilyturvakeskuksen toimivallasta muuttaa hyväksymispäätöksessä asetettuja vaatimuksia ja ehtoja, jos turvallisuuden varmis-

tamisen kannalta perustellut syyt näin vaativat (3 mom.).

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota tarkastus- ja testauslaitoksia ja päteväntielimiä koskevan sääntelyn vajavuuteen ja tarpeeseen korjata sääntely asianmukaiseksi. Laissa tulee säätää ehdotettua tarkemmin laitosten ja elimen tehtävistä sekä Säteilyturvakeskuksen toimivallasta määrätä hyväksymispäätöksensä tarkemmin niiden tehtävistä ja toimialueesta. Lisäksi laissa tulee nimenomaisesti säätää siitä, että Säteilyturvakeskus valvoo tarkastuslaitoksen, testauslaitoksen ja päteväntielimen toimintaa. Asian jatkovalmistelussa on myös syytä täsmentää, voidaanko tarkastuslaitokseksi, testauslaitokseksi ja päteväntielimeksi hyväksyä vain suomalainen yhteisö tai säätiö sekä Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa hyväksytty tarkastuslaitos tai vastaava laissa erikseen säädettävien edellytyksin.

Muuta

Lakiehdotuksen 60 a §:n 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan hyväksymismenettelystä säädetäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Sikäli kun tällä tarkoitetaan ainoastaan menettelyllisiä teknisiä yksityiskohtia, ei ehdotettuun asetuksenantovaltuuteen ole huomautettavaa.

Lain 53 a §:ssä ehdotettu ydinturvallisuustutkimusmaksun korotus ei anna aiheutta huomautuksiin perustuslain kannalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 4/2012 vp — HE 145/2011 vp

Helsingissä 22 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Jukka Kopra /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucclér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Tarja Filatov /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kalle Jokinen /kok	Tapani Tölli /kesk
	Ilkka Kantola /sd	vjäs. Lea Mäkipää /ps.
	Pia Kauma /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.